

開発行為許可処分取消訴訟と原告適格

飯島 正

一 はじめに

行政処分の名宛人以外の第三者が、当該行政処分取消しを求めることができるか。古くから、抗告訴訟の原告適格として争われて来たところである。

行政事件訴訟法第九条は、「処分の取消しの訴えは、当該処分取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる」と規定する。

ここにいう「法律上の利益を有する者」とは、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいう」とするものが判例である（最高判昭五三・三・一四 民集三三・一一・一一一）。

「法律上保護された利益」かどうかは、「当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の

具体的利益をもつばら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、かかる利益も右にいう法律上保護された利益に当たる」（最高判平一・二・二七 民集四三・一一・五六。同旨最高判昭五七・九・九 民集三六・九・一六七九）。

「当該行政法規が不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべき趣旨を含む」か否かは、「当該行政法規の趣旨、目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容、性質等を考慮して判断すべきである」（最高判平四・九・二二 民集四六・一六・一五七一）。

このような考えの下に、これまで、新潟空港周辺の住民が騒音障害を理由に定期航空運送事業の免許取消しを求めた事案（前掲最高

判平一・二・二七）、もんじゅ原子炉周辺住民が被害の危険性を理由に原子炉設置許可処分の取消しを求めた事案（前掲最高判平四・九・二二）、岐阜のゴルフ場開発の近隣住民が災害の危険性を理由に森林法の林地開発行為許可処分の取消しを求めた事案（名古屋高判平八・五・一五 判タ九一六・九七 上告中）等において、原告適格が認められている。

これに対して、都市計画法の開発行為許可処分の取消しを近隣住民が求める事案については、これまで、原告適格は否定されて来た。例えば、富士サファリパークの建設について近隣住民が飲用水の汚染等を理由に同開発行為許可処分の取消しを求めた事案（静岡地判昭五六・五・八 行集三三・一五・七九六）、宇都宮の産業廃棄物中間処理施設の建設について近隣住民が農作物への悪影響等を理由に同開発行為許可処分の取消しを求めた事案（宇都宮地判平四・一二・一六 判自一一四・八

九、神戸の白鶴・ハイツの建設について近隣住民が日照、眺望等の阻害を理由に同開発行為許可処分取消しを求めた事案（神戸地判昭五五・四・一五 判時九八四一五五）、横浜の山手地区の宅地造成について近隣住民が安全措施を講じていない等として同開発行為許可処分の取消しを求めた事案（横浜地判昭五九・四・二五 判自六〇一一一六）等がある。いずれも、法律上保護された利益とはいえないとして、原告適格を否定している。

しかし、このほど、都市計画法三三一条一項七号の規定をもとに、同規定は一定の範囲の開発区域周辺住民の個人的利益を保護する趣旨を含み、当該住民は開発許可取消訴訟の原告適格を有する、とする最高裁判決が出された（最高判平九・一・二八 判時一五九二一三四 判タ九三一―一七）。注目すべき判決であるので、以下ご紹介したい。

二 事案の概要

業者Aは、川崎市高津区の急傾斜地において、六階建共同住宅（五三戸）を建売分譲しようとし、平成三年九月一〇日、Y市長に対し、二、八〇九・八一㎡の土地について、都市計画法二九条による開発行為の許可申請をし、

Y市長は、平成四年二月二四日同開発行為許可処分をした。

同開発区域の南側隣地（下方）及び北側隣地（上方）に居住するXら二二名が、これを不服として、同年四月一八日同処分の取消しを求めて審査請求し、同年八月五日一部却下一部棄却の裁決が下りた。

Xらは、①本件開発行為によって起り得る崖崩れ、地すべり又は土砂の流出により、その生命、身体、健康、精神及び生活に関する基本的権利並びに有効な生活環境を享受する権利を侵害されるおそれがあるとし、また、②本件工事においては土留壁設置のためアースアンカー工法（崖に向かって孔を穿ち、セメントを注入し、鋼線を挿入後土留壁に固定する方法）を採用するが、同工法では崖上部の所有者の所有権が侵害されるところ、その同意がとられていないから、都市計画法三三一条一項一四号の関係権利者の相当数の同意を得ていない違法があるとして、Yに対し、同処分の取消しを求めて、提訴した。

Yは、Xらに原告適格はないと争った。

三 原審の判決の要旨

第一審（横浜地判平六・一・一七 訟月四

- 一一〇―二五四九、判自一二四一六八）は、
- (1) 都市計画法二九条の開発行為の許可は、①もっぱら国土の発展及び公共の福祉の増進という一般的、抽象的な公益の実現に依拠してなされるから、同制度が個々人の個別具体的な権利、利益を保護しているとは認め難く、②また、開発許可は、これを受けなければ適法に開発行為を行うことができないが、許可を受けたことにより申請者に他人の私法的な権利を侵害する権限を付与するものではなく、仮にXらの権利の侵害が生じるなら、Xらは、私法的に自らの権利に基づき許可申請者に対し、工事差止め等の訴訟を提起すべきであって、③Xらには原告適格はないとし、
 - (2) 都市計画法三三一条一項一四号は、開発行為の妨げとなる権利を有する者の同意を得させることによって、開発行為が確実に行われることを確保するという趣旨に過ぎず、開発行為許可申請権者と同意権者との間の私法上の個別具体的な権利関係を介入しているものではなく、また、都市計画法三三一条一項の一各項として位置付けられているのであるから、他の各号と区別して取り扱う理由はなく、Xらには原告適格はないとし、
 - (3) Xらの訴えを却下した。
- Xらが、控訴した。

控訴審（東京高判平六・六・一五 判例土地法七三九―三七―二）は、控訴の理由がないとして、棄却した。

これに対して、原告のうちXら三名が、上告した。

四 上告審の判決の要旨

上告審（最高判平九・一・二八 判時一五九二―三四 判タ九三―一一七）は、原告適格の判断基準については、これまでの判例を踏襲した上で、都市計画法三三一条一項一四号と七号について、次のような判断を下した。

(1) 都市計画法三三一条一項一四号は、①開発行為をしようとする土地等につき当該開発行為の妨げとなる権利を有する者の相当数の同意を得ていることを許可基準と定めているが、②同規定は、開発許可をしても、許可を受けた者が私法上の権原を取得しない限り開発行為等を行うことができないのであるから、無意味な結果となる開発許可の申請をあらかじめ制限するために設けられたものであり、③同規定が権利者個々人の権利を保護する趣旨を含むものと解することはできない。

(2) 都市計画法三三一条一項七号は、①がけ崩れのおそれが多い土地等においては擁壁の設

置等安全上必要な措置が講ぜられるように設計が定められていることを許可基準としているが、②同規定は、安全上必要な措置を講じないまま開発行為を行うと、がけ崩れが発生して、人の生命、身体、安全等が脅かされるおそれがあることに堪がみ、そのような災害を防止するため設けられた規定であり、③同号に基づく政省令においては、具体的かつ詳細な内容とされており、④このような同号の趣旨・目的、保護法益にかんがみれば、同号は、がけ崩れ等による被害が直接的に及ぶことが想定される開発区域内外の一定範囲の住民の生命、身体、安全等を、個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解すべきであり、

(3) 従って、①本件開発区域は急傾斜の斜面上にあり、本件開発行為は、六階建ての共同住宅の建築の用に供する目的で、斜面の一部を掘削して整地し、擁壁を設置するというものであり、②Xらは、同斜面の上方又は下方の本件開発区域に近接した土地に居住している者であるから、③原判決が、本件開発区域内の土地が同号にいうがけ崩れのおそれが多い土地等に当たるかどうか、及びXらががけ崩れ等による直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者であるかど

うかについて、検討することなく、Xらの原告適格を否定した原判決は、法令の解釈適用を誤るものであるとして、原判決を破棄し、第一審判決を取り消して、第一審に差し戻した。

五 おわりに

本判決は、開発区域の周辺の住民のうち、安全設計に不備があれば、がけ崩れや出水等により、生命、身体等に直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に居住する者については、原告適格があるが、原判決は審理不盡であるとして、破棄差し戻したものである。

Xらに原告適格があるか否か、また、Xらの請求が妥当か否かは、差戻し後の裁判所で審理されることになる。

しかし、これまで原告適格がないとされて来た開発行為許可処分について、原告適格が認められるとされたことは、実務面において、影響が大きいと思われる。

（調査研究部長）